

新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案

～ あるべき大都市制度の選択「特別自治市」～

詳細版

【指定都市市長会】

平成23年7月27日

● 新たな大都市制度の創設に関する提案の構成

1 「特別自治市」制度の提案

(1) 新たな大都市制度創設の必要性

- ・ 地方自治制度の現状
- ・ 基礎自治体優先の原則と大都市
～住民がより良い行政サービスを受けるために～
- ・ 一体的大都市機能強化の必要性
- ・ 新たな大都市制度検討における基本的な視点

(2) 新たな大都市制度「特別自治市」

- ・ 「特別自治市」制度の概要
- ・ 「特別自治市」制度創設の効果・メリット
- ・ 「特別自治市」の担うべき事務について（主要な業務）
具体的事例① ハローワークをはじめとする雇用施策
具体的事例② 特別自治市域内の警察
具体的事例③ 特別自治市域内の公の施設

(3) 「特別自治市」の連携のあり方

- ・ 広域自治体との連携・協力
- ・ 周辺基礎自治体との連携・協力
- ・ 大都市圏間の連携・協力
- ・ 災害支援と大都市 ～東日本大震災での実例から～

(4) 「特別自治市」に対応する税財政制度

- ・ 国と地方の新たな役割分担に応じた税の配分の実現
- ・ 地方自治体の役割に応じた地方税制の構築
- ・ 「特別自治市」創設に伴う財政調整

(5) 「特別自治市」の住民自治・住民参加

- ・ 住民自治・住民参加機能の充実

2 「特別自治市」創設に向けて

- ・ 「特別自治市」の法制化について
- ・ 「特別自治市」創設までの間の当面の措置

〈参考資料〉

『1－(1) 新たな大都市制度創設の必要性』関連

- ・ 指定都市制度創設の経緯
- ・ 指定都市制度の課題
- ・ 大都市を取り巻く状況
- ・ 諸外国の大都市制度
- ・ カナダの大都市制度

『2 「特別自治市」創設に向けて』関連

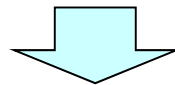
- ・ 「特別自治市」創設までの間の当面の措置
実行可能な改革例①
実行可能な改革例②
実行可能な改革例③

1 「特別自治市」制度の提案

(1) 新たな大都市制度創設の必要性

● 地方自治制度の現状

- 経済のグローバル化、都市交通網の充実、情報化社会の進展などにより、住民の生活圏・経済圏が拡大し、**道府県の範囲を越えた取組が必要な政策課題が増大**している。
- 平成の市町村合併の進展により、道府県事務の一部を処理する指定都市・中核市・特例市が増加。**市町村の規模・能力は、拡大**してきている。
- また、道府県条例に基づく事務処理特例制度による市町村への事務移譲の拡大により、**道府県事務の空洞化**が進んでいる。



道府県、市町村の果たす役割に変化が生じているにもかかわらず、道府県制度は、明治以来改革されていないため、効果的・効率的な行政運営が阻害されている。道府県制度の見直しを行い、基礎自治体を中心とした新たな制度を構築することが必要。

● 基礎自治体優先の原則と大都市

～住民がより良い行政サービスを受けるために～

住民がより良い行政サービスを受けるためには、それを提供する自治体が地域のニーズを把握し、地域の実情に応じた施策の決定・実施ができることが最も重要。すなわち、国や道府県ではなく、住民の声を一番身近に聞くことができる基礎自治体が、広く行政サービスを担うことが必要である。

住民に身近で総合行政が可能な基礎自治体に権限を集約し、必要がある場合に限って広域自治体や国が「補完」(※)するという**基礎自治体優先の原則**により、**地域主権(地方分権)改革を進めるべき**

(※)〈参考〉補完性・近接性の原理の考え方

- 1 個人ができることは個人で解決(自助)
- 2 個人ができないときは家族が支援(互助)
- 3 家族が難しいときには地域が支援(共助)
- 4 1～3でできない諸問題は地方自治体及び政府が支援(公助)

- ①住民に近い基礎自治体
- ②広域自治体
- ③国

基礎自治体
優先

基礎自治体であるとともに、高度な行政能力を備え、大規模かつ多種多様な行政課題に対応している大都市は、道府県と同等の事務を行うことが可能
能力・役割に見合った権限と財源が確保されることが必要

● 一体的大都市機能強化の必要性

○大都市＝全体として一体的な都市機能を発揮する必要

- ・大都市は、くらしや都市活動の舞台を都心、副都心、住宅地域など地域ごとに分担・連携
⇒ 全体として、一体的な都市機能を備えた都市を形成
- ⇒ 大都市の形成・発展の過程の中で、市民は一つのまとまりとしての大都市を当然のものとして認識
- ・大都市の一体的な行政運営によるスケールメリットで、住民サービスが効率化・高度化

東日本大震災においても、仙台市は、大都市として一つの自治体であったからこそ、早期復旧した市中心部を基点に、津波で壊滅的被害を受けた東部地域や地盤が損壊した丘陵住宅地等での被災者支援や復興活動を進めることができています。

○求められる総合的かつ自立性の高い大都市行政の強化

◆ 諸外国の大都市制度
⇒ 大都市の独立性を高め、強化する方向

世界的な都市間競争の中、諸外国においても、大都市の発展が国全体にとってもプラスになるとの考えのもとに、大都市を特別に位置付け、権限や財源を強化する国家的戦略も。

◆ 大都市が先導的・先駆的な施策を展開
⇒ 日本全体に波及

多様・複雑化していく行政・地域課題に対し、強化された大都市は、解決するための先進的な施策を率先して展開することが可能。また、それが各自治体にフィードバックされていくことにより、日本全体の底上げが図られる。

◆ 東京一極集中
⇒ 多極分散型国家へ

大規模災害に対する危機管理の観点からも、東京一極集中の是正が求められる中、日本を多極分散型の国家に再構築していくためには、東京以外の大都市の発展を誘導するための国の政策を強化していくことが求められている。

● 新たな大都市制度検討における基本的な視点

① 基礎自治体優先の原則の徹底

地域における事務は、可能な限り住民に身近な基礎自治体が処理

② 総合的で効率的な大都市行政の推進

大都市が総合的、一体的に行政を担うことで、迅速かつ効果的な施策を展開

③ 基礎自治体間の水平連携による広域的課題への対応

大都市圏域における広域的行政課題については、大都市を中心とした基礎自治体間の連携で対応

④ 大都市固有の行政需要への対応

都市基盤の整備・更新・管理など一般の市町村とは異なる大都市固有の行政需要への的確な対応

⑤ 自主財源の制度的保障

大都市の実情に応じた施策を実施するため、必要な自主財源を制度的に保障

⑥ 地域重視の考え方による住民自治・住民参加機能の充実

各都市の実情に応じ、多様な形で住民自治・住民参加機能を充実

⑦ 大都市の多様性を踏まえた制度設計

同じ大都市であっても、各圏域において果たす役割が異なるため、多様性に応じた弾力的な制度設計

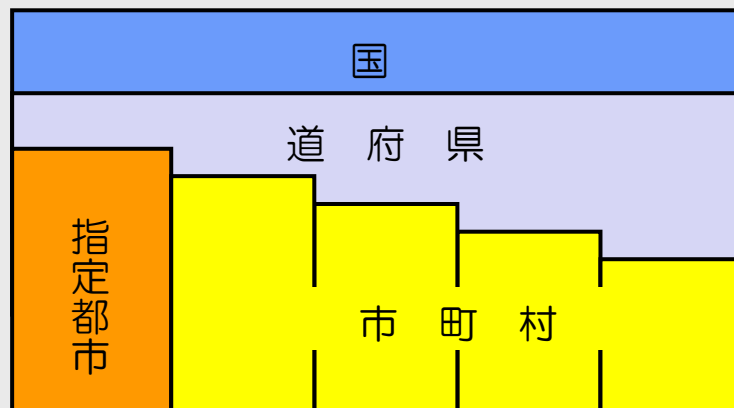
(2) 新たな大都市制度「特別自治市」

● 「特別自治市」制度の概要

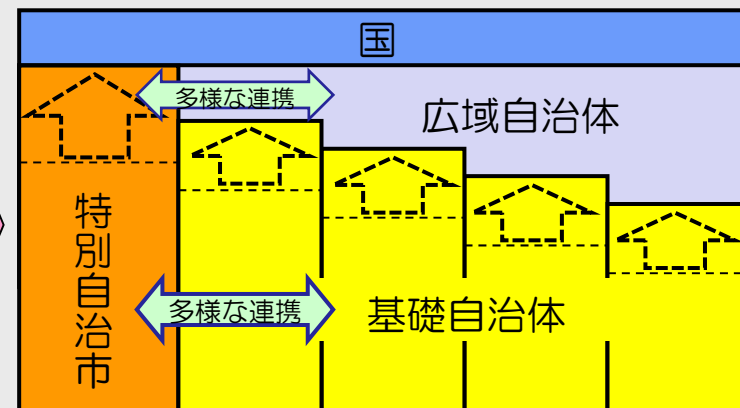
- 大都市の潜在能力を極限まで引き出し、**日本を牽引するエンジン**となるための選択肢
- 大都市の市域においては、広域自治体・基礎自治体という**従来の二層制の自治構造を廃止し**、広域自治体に包含されない**「特別自治市」を創設**
- 「特別自治市」は、現行制度で国や道府県の事務とされているものも含め、**地方が行うべき事務の全てを一元的に担う**ことを基本
- 大都市圏域における広域的行政課題については、**大都市を中心とした基礎自治体間の連携**で対応
- 特別自治市の創設にあたっては、**新たな役割分担に応じた税財政制度を構築**
- 市域内の地域課題に対応するため、各都市の実情に応じ、**住民自治・住民参加の仕組みを構築**
- 大都市の**多様性を踏まえた制度設計**

特別自治市創設後の広域自治体と基礎自治体の関係図

指定都市制度(現状)



特別自治市制度創設後



地域主権（地方分権）が進み、基礎自治体全ての役割が増大

● 「特別自治市」制度創設の効果・メリット

特別自治市制度の創設により、次に掲げるような**効果・メリット**が考えられる。

○ 住民の利便性が向上

国や道府県と指定都市で分かれていたり、類似している事務を統合し**窓口を一本化することにより、住民の利便性が向上する。**

○ 行政全体のコストを削減

国や道府県と指定都市とで重複している事務を統合することにより、**職員や経費の削減が可能となり、事務の効率化及び組織の簡素化を図ることができる。**

○ 地域の実情に応じた柔軟性のある行政の推進

行政サービスを特別自治市単独で行うのか、広域自治体と共同で行うのか、基礎自治体の連携で行うのかなど、国の制度設計に拠ることなく、**住民に最も身近な基礎自治体でもある特別自治市が大都市圏の実情に応じて柔軟に選択する。**

○ 財政の自立

税源移譲により国税の一部並びに市域内の全ての地方税を特別自治市の歳入にすることにより、**都市基盤の整備・更新や少子高齢化対策など、大都市特有の課題や行政需要への確に対応することができる。**

○ 日本全体の経済成長を牽引

特別自治市が市域の都市経営を一元的に担い、さらに周辺基礎自治体との連携を強めることにより、**大都市圏が日本全体の経済成長を牽引するエンジンとなり、国民の生活を豊かにする。**

○ 東京一極集中の是正・大規模災害時のリスク分散

強化された大都市が、**地域の核として全国に存在することで、日本全体の発展や大規模災害時のリスク分散につながる。**

「特別自治市」の担うべき事務について（主要な業務）

現状

- 【国の役割】
- 国防 ●司法
 - 通商政策
 - ハローワーク
 - 直轄国道

- 【道府県の役割】
- 医療計画
 - 旅券発給
 - 警察
 - 職業訓練
 - 職業紹介
 - 義務教育教職員の給与
 - 学級編制・教職員定数
- 道府県と指定都市の双方が実施
- 公営住宅
 - 企業支援
 - 商店街の活性化
 - 都市計画
 - 病院
 - 認定こども園
 - 幼稚園
- ※企業支援、商店街の活性化、病院は国が実施している場合もある。

- 【指定都市の特例事務】
- 児童相談所
 - 国道（指定区間外）
 - 県道の管理
 - 教職員の任免

- 【市の役割】
- 生活保護
 - 市道
 - 小中学校の設置・運営
 - 保育所
 - 消防
 - 一般廃棄物
 - 戸籍

国は国家しか果たしえない事務に特化

特別自治市創設後

- 【国の役割】
- 国防 ●司法
 - 通商政策
- 生活保護など、ナショナルミニマムとして国の責任において実施すべき事業の経費は全額国が負担

- 【特別自治市の役割】
- ハローワーク
 - 職業訓練
 - 職業紹介
 - 生活保護
 - 公営住宅
 - 企業支援
 - 商店街の活性化
 - 市域内の道路（高規格幹線道路除く）の管理
 - 病院事業も含めた医療関係施策
 - 義務教育教職員の給与
 - 学級編制・教職員定数
 - 教職員の任免
 - 小中学校の設置・運営
 - 認定こども園
 - 幼稚園
 - 保育所
 - 旅券発給
 - 警察
 - 都市計画
 - 児童相談所
 - 消防
 - 一般廃棄物
 - 戸籍
- 雇用施策については、福祉施策などの他に、必要としている支援や雇用増を目指した経済活性化策を一体的に行う
- 学校教育について一元的に行うことにより地域の实情に合った教育施策を行う
- 子どもに関する施策を一元的に行うことにより地域の实情にあった子育て支援策を行う

地方の事務は特別自治市が一元的に担う

具体的事例①

● ハローワークをはじめとする雇用施策

- 確実に就職に結びつけるためには、職業紹介だけでなく職業訓練など関連するサービスを一体的に提供することが有効である。
- 就職支援だけでなく、福祉・住居・生活等の必要な支援をワンストップにより包括的に提供することが求められている。

国・道府県から移譲を受ける効果・メリット

○ハローワーク業務をはじめとする雇用施策を一括して特別自治市に移管すれば、基礎自治体の持つ**総合行政の力が発揮**でき、就職だけではなく、福祉・住居・生活など、相談者が必要としている**支援を、身近な場所で、ワンストップで受けられ、市民の利便性が飛躍的に向上する。**

ハローワーク業務の移譲にあたって(国との関係)
・現行の求人・求職情報に関する全国ネットワークを活用(改良)して実施
・雇用保険については、保険者は国とし、特別自治市は窓口業務を担う

市民のメリットの事例

ワンストップサービス

- 就職だけでなく、福祉・住居・生活等の相談などの窓口をワンストップで提供することが可能となり、市民の利便性が飛躍的に向上する。
- 雇用行政においては、求職者の相談が、生活保護、多重債務、住宅、職業訓練、介護、育児など多岐にわたるため、生活保護や公営住宅など様々な福祉施策を包括的に展開している基礎自治体でもある特別自治市が実施するのが最も効率的・効果的である。

身近な区役所などで

- 求職者などの市民にとってより身近な区役所などの施設で相談業務を行うことができ、きめ細かな支援を継続的に行える。

雇用施策と地域経済活性化の一体的展開

- 求人開拓・職業紹介・職業訓練に加え、雇用の場の増加を含めた地域経済活性化策を一体的に展開することが可能となる。

教育との連携

- 地域の雇用の状況を踏まえた特色あるキャリア教育の展開や教育機関と一体となった若年就労改善策が実施できる。

民間との連携

- 職業紹介事業者やNPOなどと連携し、きめ細やかなカウンセリングや寄り添い型の支援を行いやすくなる。

● 特別自治市域内の警察

- 現行の道府県警察から特別自治市域内の全ての警察権限の移譲を受け、新たに特別自治市警察を設置する。
- 特別自治市域内に設置されている警察署、交番については、特別自治市警察の管轄下に入る。

道府県から移譲を受ける効果・メリット

- 警察と市のそれぞれで行っている児童虐待対策、青少年健全育成、災害などの危機事象への対応、生活安全・交通安全といった安心安全なまちづくりなど、市の業務施策と線引きが難しいものや、密接に関係してくる業務を特別自治市が一元的に担うことにより**効果的・効率的に対応できる。**
- 道路管理者である特別自治市が警察の持つ交通管理権限も一元的に執行することにより、低公害車専用レーンの設置、公共交通優先の道路管理、道路整備と交通規制の一体計画など、**まちづくりの観点からの総合的な道路政策がスムーズに展開できる。**

市民のメリットの事例

- 運転免許証の更新、車庫証明などが身近な区役所の窓口で行える。
- 落とし物の届出、道案内、防犯など交番業務が市の施設で行える。
- 市の相談窓口で警察関係の相談もできるようになる。
- 道路埋設物工事などでは、道路使用許可(警察)と道路占用許可(市)が必要だが、一緒に処理されるようになる。
- 道路管理や駐車場対策も含めたまちづくりの権限・事業とともに、道府県警の交通規制の設定、交通管制、違反取締の権限を持つことで、総合的な交通施策とまちづくりとの一体化ができる。
- 地域防犯、繁華街見回り、青少年育成など地域住民との協働の取組の実効性が高まる。
- 放置自転車・自動車の取り締まり・撤去がスムーズになる。
- 横断歩道や信号機が市の判断で設置できるようになり住民ニーズが反映されやすくなる。

警察業務の移譲

- 特別自治市に公安委員会を設置する。
 - 犯罪捜査などは、警察本部間の連携(現状の道府県警間の連携を参考に特別自治市警察も含めて再構築)により対応可能。
 - 国際テロへの対応など国家警察業務については、現行の警察庁・道府県警察制度と同様に、特別自治市警察が、国(警察庁長官や管区警察局長)の指揮監督を受けながら適切に実行。
- ※人員の移管、職員の育成について道府県と十分な協議が必要である。

《参考》県警本部の事務(広域性の観点で整理)

	広域性の低い業務	中間的な業務	広域性の高い業務
交通部	交通安全、交通規制、信号機等	交通事故捜査、交通指導・取締等	
交通部運転免許本部	運転免許、運転免許試験等		
生活安全部	行方不明、少年犯罪、火薬類、風俗等		核燃料物質、サイバー犯罪、経済事犯等
地域部	交番、駐在所、軽犯罪、泥酔者保護等	パトカーによる犯罪予防、鉄道警察	
刑事部		殺人、強盗、詐欺などの知能的犯罪	汚職、選挙犯罪
刑事部組織犯罪対策本部			暴力団、覚せい剤、けん銃、国際犯罪等
警備部			警護、右翼、極左、テロリスト、災害対処等
総務部	公安委員会庶務、文書管理、情報公開、警察広報、庁舎管理、警察装備、備品管理、警察統計、留置管理 等		
警務部	職員の採用・人事、警察組織、公務災害補償、犯罪被害者支援、給与、職員教養・訓練、福利厚生、監察、表彰、懲戒 等		
その他	警察学校、パトカー及び警察用船舶・航空機の運行、犯罪統計、各部の総合企画調整業務		

- 警察業務は特別自治市の業務とするが、地域の実情に応じて広域的対応が必要な場合は、特別自治市が広域自治体に事務を一部委託したり、特別自治市間で共同して警察本部を設置するなど、多様な形での連携も選択肢の一つとする。

具体的事例③

● 特別自治市域内の公の施設

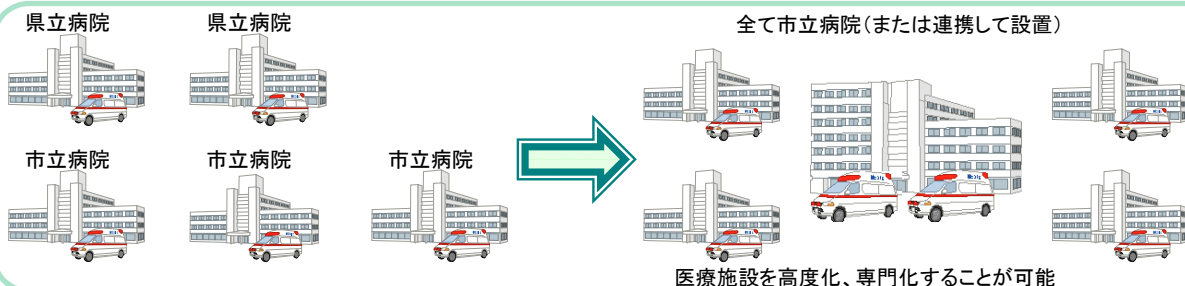
- 公の施設等についても、補完性の原理や近接性の原理に基づき、住民に最も身近な基礎自治体である特別自治市が中心となって地域の実情や住民のニーズを反映して設置・運営する。
- 特別自治市域内に既に設置されている道府県営の施設については、それぞれの施設の設置目的に照らして最適な配置や運営が行えるように、①特別自治市への移譲、②関係基礎自治体による共同設置・運営、③道府県と特別自治市による共同設置・運営などから地域の実情に応じて選択する。



道府県から移譲を受ける効果・メリット

- 道府県立や市立の公の施設に分散していた行政資源を地域の実情に応じて再配置することで**より住民ニーズを反映した配置・運営が可能となる。**
- 管理運営が統一されることで、例えば体育施設の空き状況の確認や、利用申請手続きなどが一つの窓口で済むなど**住民の利便性が向上する。**

市民のメリットの事例



病院施設

●地域における医療を一体的に整備し、管理運営することで、効果的に病院を配置したり、高度な医療施設整備や24時間救急体制の維持、医療技術者不足の解消などが可能となる

体育施設

●県と市のそれぞれに登録、申請等が必要だったものが、一元化されることで利用者の利便性が向上



公営住宅

●県と市のそれぞれに入居申し込みしていたものが、ひとつの窓口に応し込むだけでよくなる

(3) 「特別自治市」の連携のあり方

● 広域自治体との連携・協力

- ・ 特別自治市は大都市圏^(※)を越えた圏域全体をリードする「牽引役」としての役割も果たしていくため、地域の特性により広域的な対応が必要なものについては、**広域自治体と積極的に連携していく。**（交通、空港、医療分野など）
- ・ 特別自治市として行う事務を広域自治体と連携・調整して行う場合は、**必要な経費を広域自治体へ交付する。**（委託金等）

<広域自治体の役割>

広域自治体は、基礎自治体優先の原則のもと、**基礎自治体間の連携で対応できない事務に特化する。**

※大都市圏 ここでの大都市圏とは、特別自治市を核として、周辺自治体をも包括した地域のことであり、行政区分を越えた広域的な社会・経済的な繋がりを持った地域区分のことを指す。

● 周辺基礎自治体との連携・協力

- 広域自治体が補完している事業について、可能なものは、各大都市圏の地域特性や実情にあわせて、**特別自治市と周辺基礎自治体の連携による事業実施体制への転換を図る。**
- 特別自治市と周辺基礎自治体の連携は様々な制度(広域連合・事務の委託など)を活用する。



特別自治市と周辺自治体の連携による効果・メリット

- 大都市圏を構成する各自治体の行政資源を有効に活用することにより**効率的な行政運営が図られる。**
- 特別自治市と周辺自治体が連携して施策を行うことで、**関連事業が有機的につながり、より効果的に事業を実施できる。**
- 周辺基礎自治体の住民は、各基礎自治体が単独では行えない専門的な知識を要する事業の実施や特別自治市のノウハウの活用などにより**高水準の行政サービスの提供を受けることができる。**

具体的事例

図書館の相互利用

- 図書館ネットワークを構築することにより、周辺基礎自治体の住民も、特別自治市の図書館を利用できるように(その逆も可能に)なり、借りることのできる蔵書の質と量が拡大する。

福祉施設の共同設置

- 特別養護老人ホーム、保育所などの福祉施設について、大都市圏における最適配置を考慮し、施設整備を進める。

道路整備

- 新たに企業を誘致するに当たり、特別自治市と周辺基礎自治体が一体となって、面的な道路整備を行う。

観光施策

- 特別自治市と周辺基礎自治体が合同で、より多くの観光資源を活用したキャンペーンを展開し、観光客増加を目指す。

専門性の高い分野

- 保健所、衛生試験所、産業技術研究所などの専門性が高い業務については、周辺基礎自治体は特別自治市への事務の委託を行うことも可能。

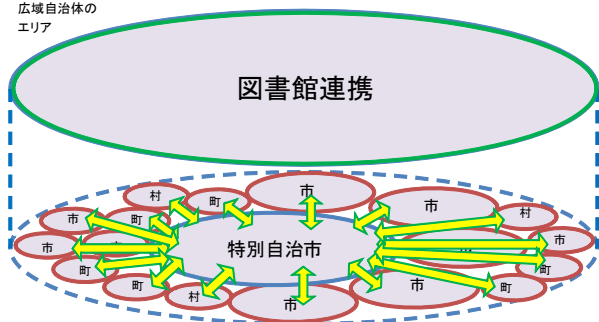
救急医療分野

- 救急医療受付システムを特別自治市と周辺基礎自治体が連携して構築する。

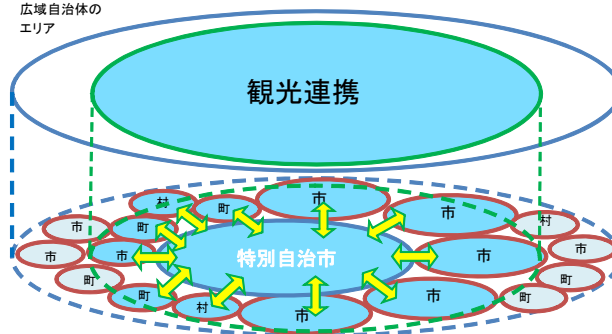
災害時対応

- 災害時において、資器材や生活必需物資等が集積する特別自治市と、周辺自治体とが協力して、災害に対応する。
※東日本大震災においても、仙台市は宮城県と役割分担を行った上で、県内市町村と協力体制を築き、震災当初から周辺自治体の要請に応じて、生活必需物資等の調整・搬送を行い、被害の大きい沿岸部等への物資供給を支え続けた。

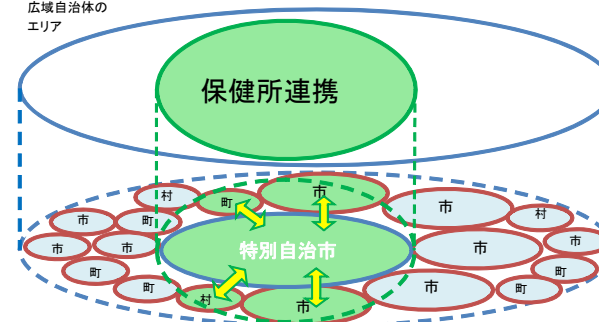
広域自治体の
エリア



広域自治体の
エリア



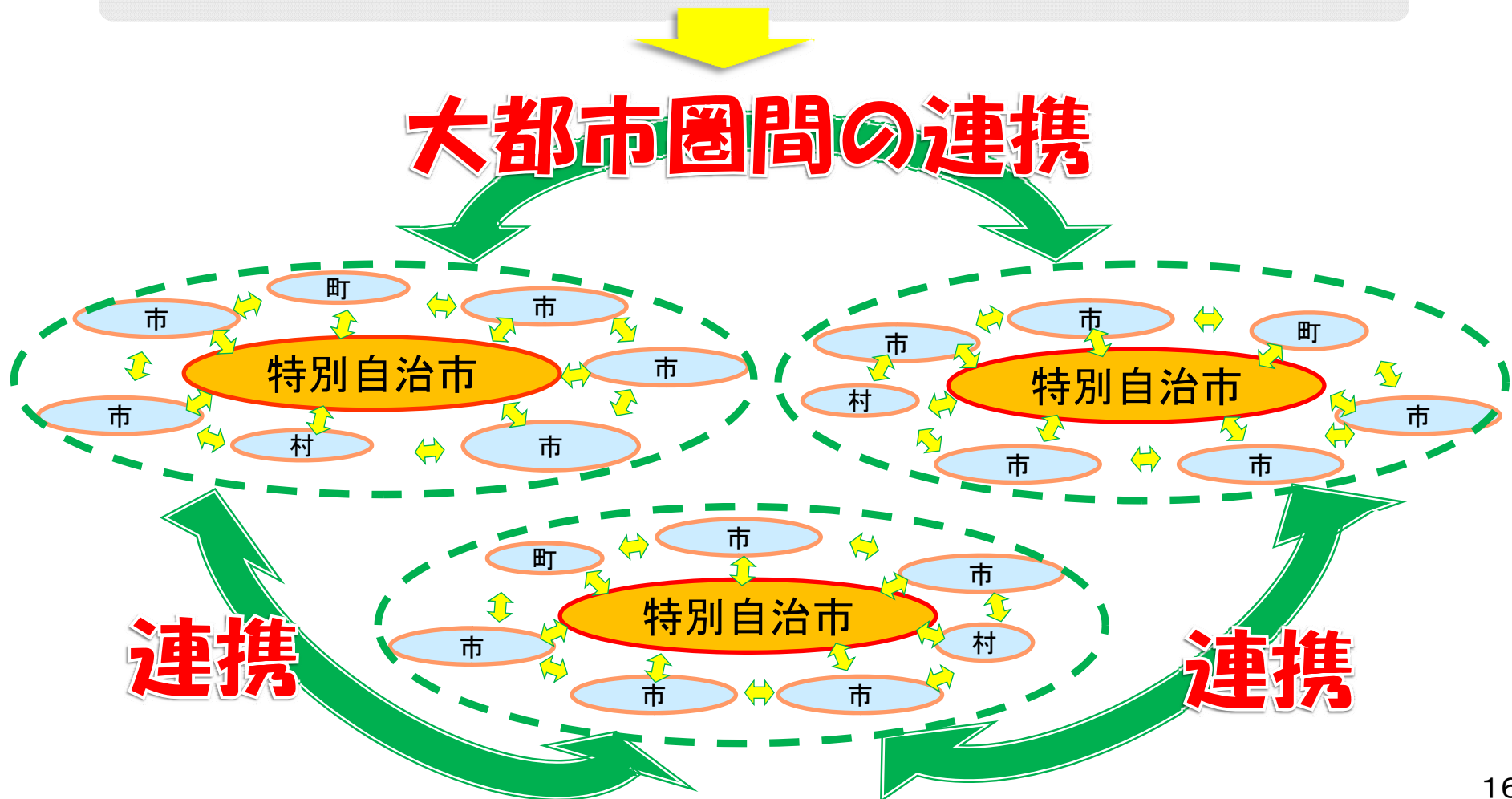
広域自治体の
エリア



● 大都市圏間の連携・協力

大都市圏間の連携・協力

大都市圏の基礎自治体については、特別自治市が中心となり、連携して行政サービスを提供していくが、災害応援、港湾・空港などの大規模インフラの整備・管理運営、外国人観光客誘致など、大都市圏を越えた行政課題も存在する。これらの広域的課題に対しては大都市圏間で連携・協力して対応する。



具体的事例

災害時応援 … 「特別自治市」を中心に、大都市圏同士が連携・協力し、相互応援体制を構築
「特別自治市」は被災自治体に対して、その特性を活かし、迅速かつ大規模に支援を行うことが可能
さらに、被災自治体の状況に応じ、必要な支援(人的・物的)を長期的・総合的に担うことが可能

応援の種類

(1) 人的支援… **大都市の特性(幅広く・専門性に優れた人員)を活かし、迅速かつ大規模に派遣**

- ① 救助及び応急復旧に必要な消防・救急系職(ハイパーレスキュー等)、医療系職、技術系職、技能系職等職員
- ② 避難所等で必要な保健福祉(ケースワーカー・心理判定員・医師・保健師等)系職員
- ③ 復興へ向けた計画や事務遂行(計画策定・調査等)のための事務・技術系職員

(2) 物的支援… **大都市は、災害救助に必要な資器材を所有し、生活必需物資等も豊富に備蓄**

- ① 食料、飲料水、生活必需物資、その供給に必要な資器材
- ② 被災者の救出、医療、防疫、施設の応急復旧等に必要な資器材及び物資
- ③ 救援及び救助活動に必要な車両及び舟艇等

※東日本大震災において、大都市は、「20大都市災害時相互応援に関する協定」等の災害協定に基づく仙台市へ対する応援のみならず、被害の大きかった三陸沿岸などの一般市町村に対しても、延べ10万人日規模の派遣や必要な資器材・物資等の供給など、大規模で総合的な支援を、被災直後から長期にわたって実施している。

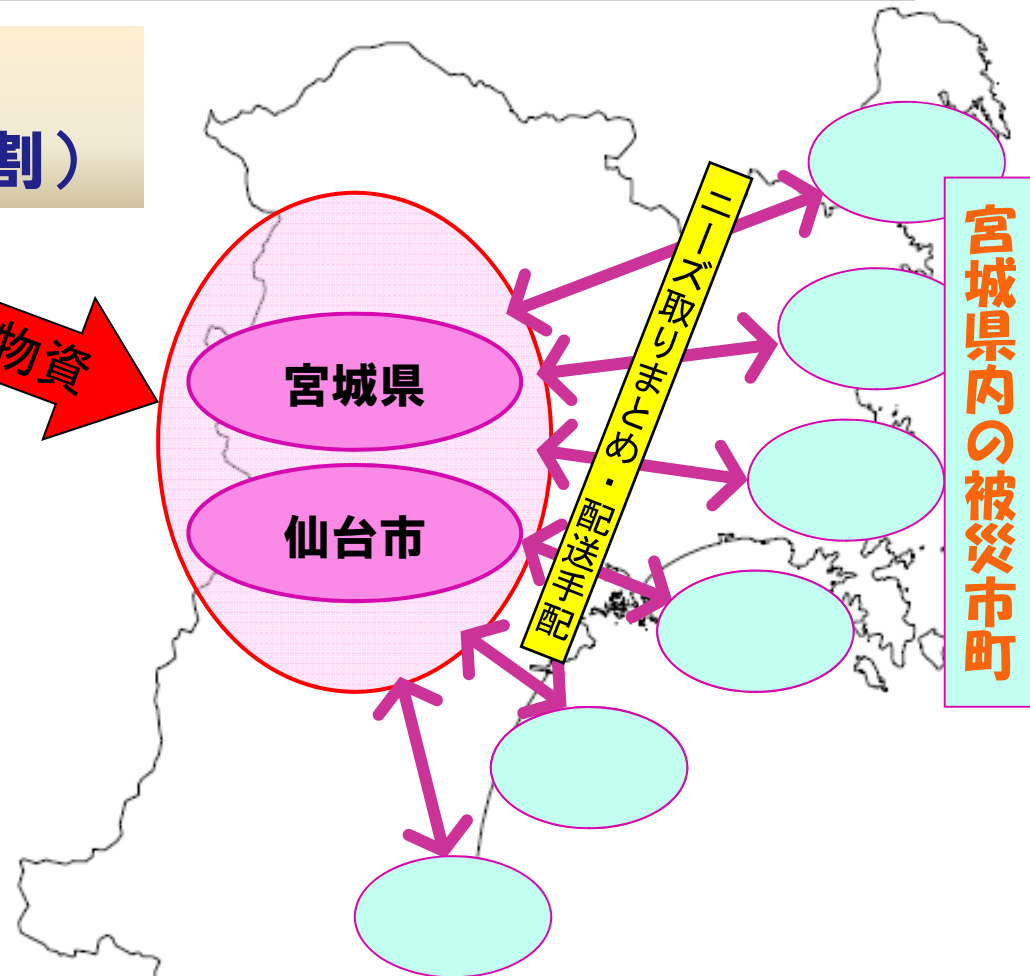


● 災害支援と大都市 ～東日本大震災での実例から～

○ 周辺市町への支援 (広域自治体と同等の役割)

支援物資の手配

被災地のニーズ取りまとめ・
全国からの物資の集約・配送
手配は宮城県が担当していた
が、仙台市も加わり、**事実上
担当する被災市町を決めて分
担して、被災者への物資供給
を支えた**



☆大都市が「特別自治市」となって、その機能が強化されると…

さらに幅広い業務において広域自治体と役割分担し、広域自治体内の被災市町村の支援をすることが可能に！

⇒ 広域自治体もそれぞれの役割に集中できる

○ 大都市による被災地支援

応援職員の派遣等

各指定都市は、相互応援協定を結んでいる仙台市のみならず、**三陸沿岸の被災市町村にも応援職員を派遣するなど、大規模で総合的な支援を長期にわたって実施している**

- ・ハイパーレスキュー、医師、保健師等高度専門職の派遣
- ・上下水道等の復旧作業の応援
- ・り災証明発行事務の応援
- ・被災市町村役場の行政機能回復に向けた総合的支援 etc

**延べ
10万人日**

※平成23年7月1日現在
指定都市市長会調べ

福岡 北九州

広島 岡山

神戸 堺 大阪 京都

名古屋 浜松 静岡

さいたま 千葉
相模原 川崎 横浜

新潟

札幌

被災市町村

☆ 大都市が「特別自治市」となって、その機能が強化されると…

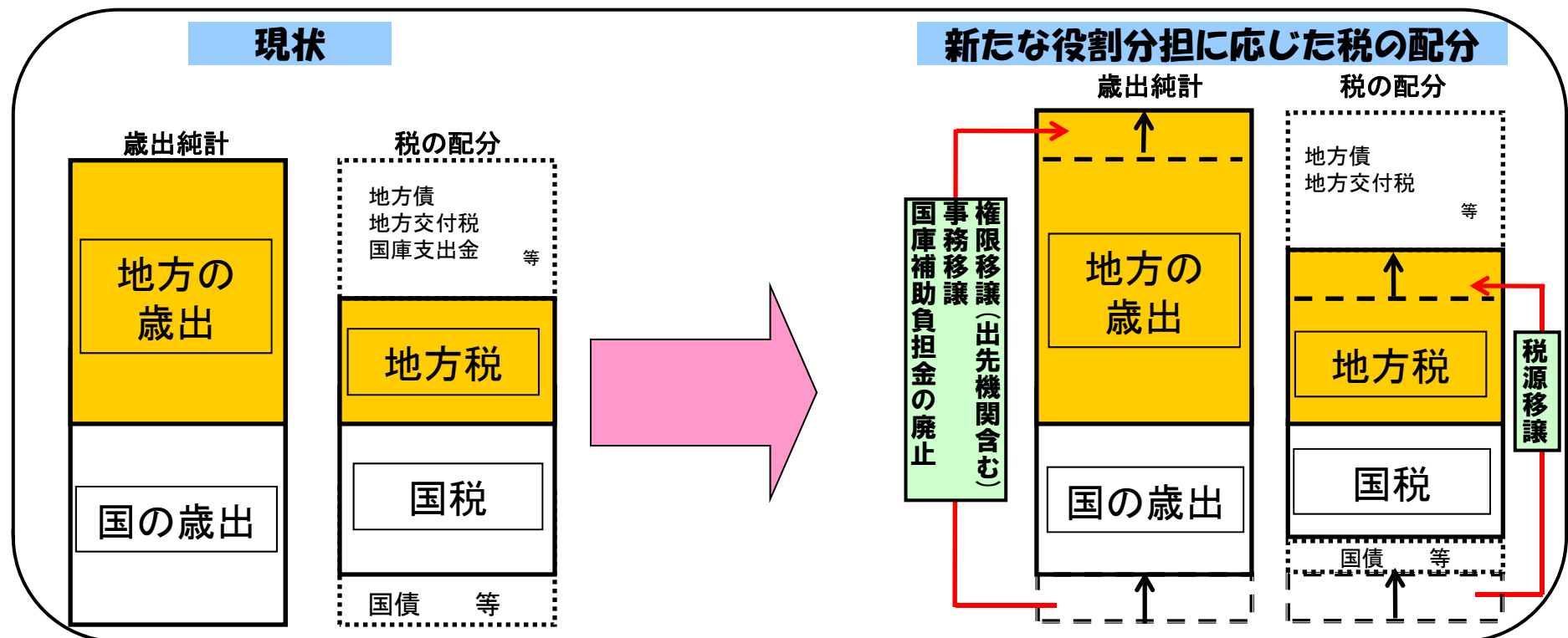
- ・ さらにスケールメリットが高まり、**それぞれの分野での専門化・高度化が図られ、災害発生時の支援能力も向上!**
- ・ **災害発生時、相互に機能代替が可能に!** ⇒ **日本全体の行政・経済におけるリスク分散**

(4) 「特別自治市」に対応する税財政制度

● 国と地方の新たな役割分担に応じた税の配分の実現

地方公共団体が事務・事業を自主的かつ自立的に執行できるようにするため、**国と地方の役割分担を抜本的に見直したうえで、その新たな役割分担に応じた「税の配分」を実現**

真に住民に必要なサービスを地方自らの責任で自主的かつ自立的に提供するため、地方税をはじめとする地方の自主財源を拡充



● 地方自治体の役割に応じた地方税制の構築

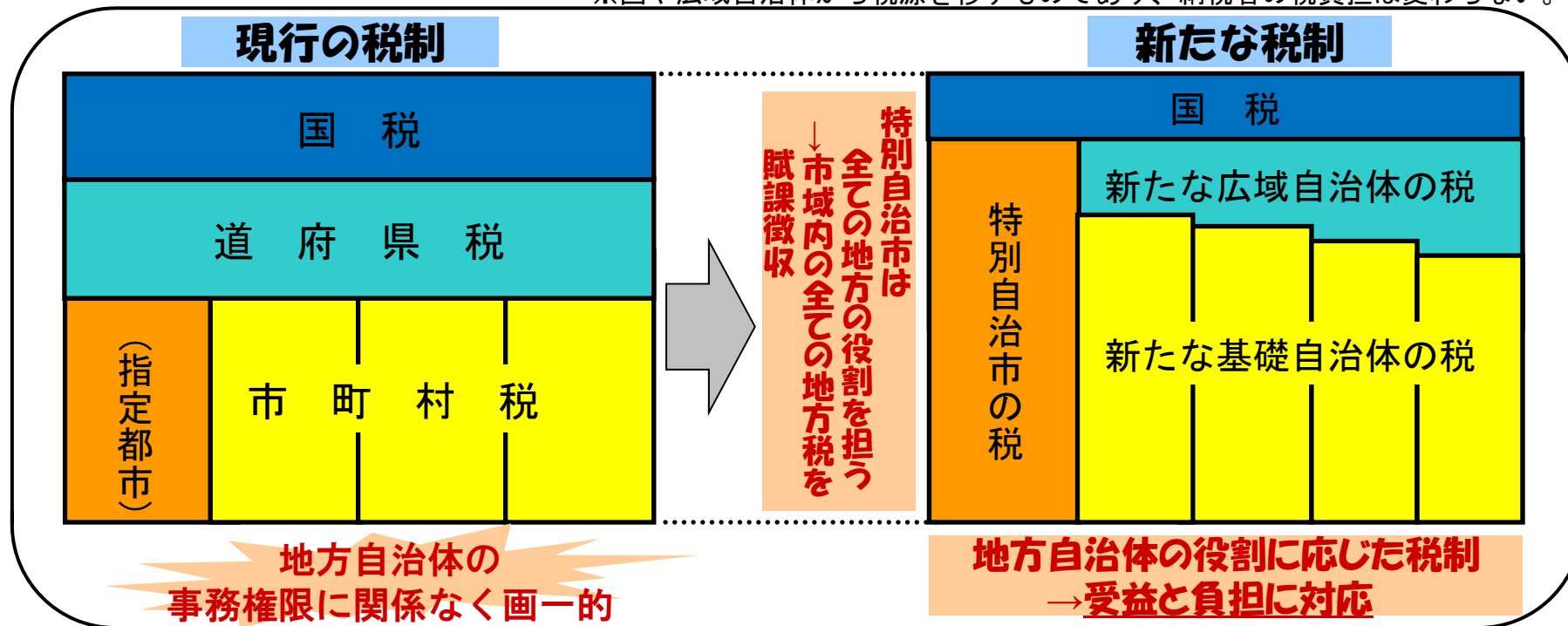
■ 現行の地方税制は、事務・権限に関わりなく、画一的であるため、大都市の役割に応じたものとなっておらず、結果として**受益と負担の関係にねじれ**※が生じている

※指定都市の市民は、指定都市から多くの行政サービスを受けているにもかかわらず、道府県税も負担している。

受益と負担の関係に対応した、新たな地方税制の創設が必要

■ 特別自治市が市域内の広域自治体及び基礎自治体としての全ての業務を行うことから、**特別自治市が市域内の全ての地方税を一元的に賦課徴収**※

※国や広域自治体から税源を移すものであり、納税者の税負担は変わらない。



● 「特別自治市」創設に伴う財政調整

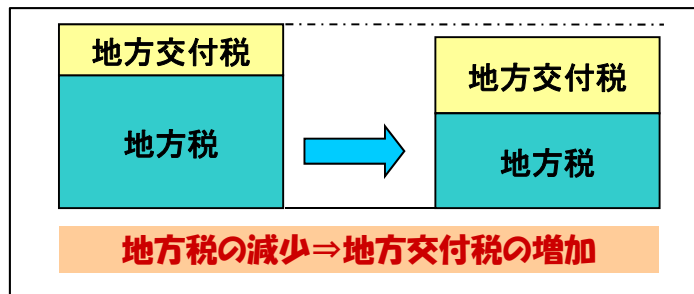
前提 地方交付税の財源保障機能・財政調整機能は現行どおりと仮定

道府県は、特別自治市への事務・権限の移譲に伴い、歳入及び歳出が減少するが、その財政的影響は、移譲地域内の道府県税収や財政需要の状況により異なる。

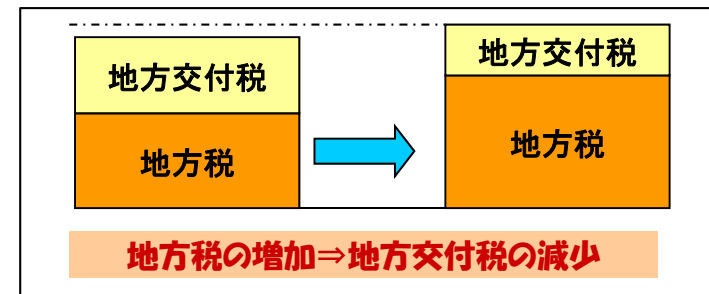
特別自治市移行に伴い、広域自治体において、財源不足が生じる場合、必要な財政需要に応じ、一義的には、地方交付税により措置される。

財政調整のイメージ(広域自治体の税収が減少した場合)

新たな広域自治体



特別自治市



* 地方税と地方交付税の増減額は、必ずしも、同額ではない。

特別自治市移行までに、大都市圏等の行政サービス水準の維持・向上に向け、役割分担などのあり方について、指定都市と道府県・市町村の間で必要な協議を行う。

(5) 「特別自治市」の住民自治・住民参加

● 住民自治・住民参加機能の充実

大都市としての一体性を維持しつつも、真に住民に必要なサービスを自らの責任で自主的かつ自立的に提供するため、**地域の実情に応じ、多様な形で住民自治・住民参加機能を充実させる仕組みの構築を進めていく。**

住民自治・住民参加機能を充実させる仕組みの事例

市政への市民参加

- ・ 区レベル、地域レベルで**協議会・会議等**を設置し、地域住民の意見を市政へ反映させる仕組みを構築
- ・ 地域課題を解決するため、地域住民から選ばれた**委員を中心に市予算の一部の用途を決定**
- ・ 学校運営に地域住民・保護者等が参画する仕組み（**学校運営協議会**）を構築

地域の課題解決に取り組む市民協働拠点としての区役所

- ・ **区役所の権限強化**（住民基本台帳、税などの窓口業務に加え、保健福祉・土木・産業振興等の権限も）
- ・ 区長が自らの判断と責任において執行する予算の拡大
- ・ 区役所、本庁と区役所間の連携に係る体制・人員強化

市民と行政の協働による公益活動促進

- ・ NPOや地域団体などからの提案に基づく協働事業の実施
- ・ 行政がセンターを設置し（全市レベル・地域レベル）、市民活動を総合的に支援

2 「特別自治市」創設に向けて

● 「特別自治市」の法制化について

- 指定都市が提案する「特別自治市」に関し、その位置付け及び役割を、**地方自治法に明確に盛り込んでいく**ことが必要。
- 「特別自治市」の制度の詳細についても、政令で規定するのではなく、**法律で明確に規定**すべき。

① 特別自治市は、その市域内の地方の事務を全て行う。

② 特別自治市は、その市域内における全ての地方税を一元的に賦課徴収する。

③ 特別自治市は、広域自治体の区域外とする。

● 「特別自治市」創設までの間の当面の措置

- 「特別自治市」創設までの間においても、国・道府県の二重行政^(※)の撤廃や、国・道府県の関与の廃止など、喫緊の課題解決が必要であり、必要な財源の移譲と合わせ実行可能な改革に速やかに着手すべき
- 「特別自治市」創設までの間においても、現行の事務配分の特例や、真の分権型社会の実現に向けて、新たに道府県から指定都市へ移譲される事務について、必要な財源に関する指定都市への税財政制度上の措置が必要

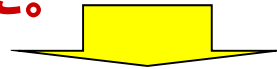
※二重行政：道府県と指定都市で類似する施策を実施しており、その中でも非効率なものや手続き面等で住民にとって過重の負担になっているもの。

〈参考資料〉

『1-(1) 新たな大都市制度創設の必要性』関連

● 指定都市制度創設の経緯

- 過去に地方自治法に規定された、道府県の行財政権を一括して市に任せ、道府県の区域外とする「特別市制」の実現を要求したが、道府県の強力な反対により実現しなかった。



- 昭和31年に改正された地方自治法252条の19の規定により政令で指定された人口50万以上の大都市を「指定都市」と定められた。
- 現行の地方制度は基本的に**都道府県と市町村の2層制度**である。
- 大都市に対しては大都市特有の行政需要に対応するために、地方自治法上の19項目の事務事業を道府県から指定都市に移譲し、**効率的な行政執行を確保**しようとしている。
- つまり、指定都市とは、**大都市において事務事業を効率的に行い、住民福祉の向上を図るための行財政上の特例制度**という位置づけ。
- 政治的な妥協の産物として地方自治法に特例として規定された結果、事務権限の一部が移譲されるに留まり、行政の合理化、一元化につながるものではなかった。

指定都市制度はあくまでも暫定的なものとして導入された。

→大都市問題を根本的に解決するものではない。

● 指定都市制度の課題

現行の指定都市制度は、50年以上の経過の中で大都市の果たす役割が考慮されておらず、様々な制約・矛盾を抱えている。

① 部分的な事務権限移譲。責任ある迅速な対応に課題

- × **包括的な権限がない**。同一事務でも、一部の決定・執行権限が道府県に留保。
- × **広範な事務配分がない**。河川管理や警察、労働行政など大都市に必要な事務が欠如。

② 不明確な役割分担

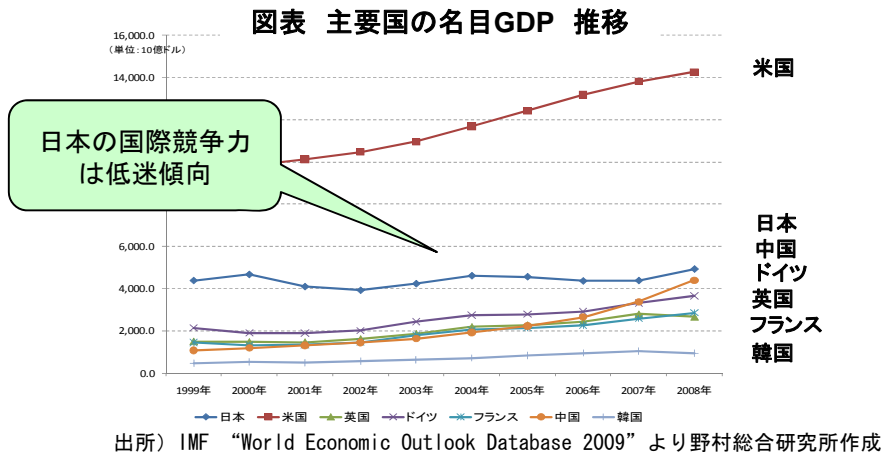
- × 市域内で、道府県が類似施策を実施。**非効率な二重行政が発生**。

③ 大都市が担う事務、役割に対応できていない税財政制度

- × 道府県から移譲されている**特例事務に見合う税制上の措置が不十分**。
- × **大都市特有の財政需要に対応できていない市町村税制**。
都市的税目の配分割合が低い。

● 大都市を取り巻く状況

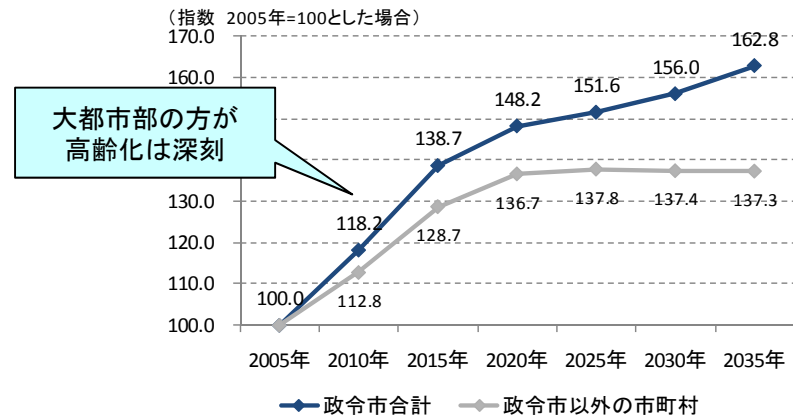
■ 経済のグローバル化などによる世界的な都市間競争の激化



世界的な競争の中で、日本が強みを発揮するためには大都市への機能の集積と機能高度化が不可欠

■ 少子化の進展による人口減少社会の到来や急速な高齢化の進展

図表 老年(65歳以上)人口に関する指数(2005年=100とした場合)の推移(推計)



今までのような成長・拡大は見込めない!

今後も大都市が、日本全体を牽引していくためには、大都市のポテンシャルを發揮できるような地方自治制度改革が必要

● 諸外国の大都市制度

- 諸外国においても大都市の発展が、国全体にとってもプラスになるとの考えのもとに、**大都市を特別に位置付け、権限や財源を強化するのが一般的**
- **大都市の迅速かつ効果的な施策展開が可能**となっている。

	イギリス	ドイツ		韓国	カナダ
名称	大都市圏ディストリクト(36)	都市州(3)	郡独立市(117)	広域市(6)	トロント市
法令上の位置づけ	Local Government Act 1972等	なし	州法	地方自治法	州法
広域自治体との包括関係	区域外	区域外	区域外	広域自治体	区域外
特徴					
自治体の位置づけ	広域自治体と基礎自治体の位置づけを併有	連邦を構成する州・広域自治体・基礎自治体の位置づけを併有	広域自治体・基礎自治体の位置づけを併有	広域自治体	広域自治体・基礎自治体の位置づけを併有
事務配分の特例	ごみ処理・消防等以外の広域自治体の事務と基礎自治体の事務を行う	連邦を構成する州・広域自治体・基礎自治体の事務を行う	広域自治体・基礎自治体の事務を行う	基礎自治体の事務のうち一定のものを行う	広域自治体・基礎自治体の事務を行う

※名称の()内は団体数

「第28次地方制度調査会」提出資料より作成

● カナダの大都市制度

- 例えば、カナダにおいては、アメリカ等の周辺諸都市に対抗するために、最大の都市トロントに適用される大都市制度を2006年度に新たに創設した。
- 制度導入後、都市の魅力や、競争力を高める新規施策を次々に展開している。

カナダ(オンタリオ州)の 大都市制度の事例

カナダ最大の都市トロントに適用される
新制度が2006年に制定

トロント市法 〈2006年制定、2007年施行〉

(主な内容)

- 一部の例外を除き、あらゆる政策領域において市が自由に施策の実施が可能
- 事業（商業）免許について広範な権限の獲得
- 都市計画・土地利用権限の強化
- 徴税権の獲得
- 公社等の設立権限の獲得

**大都市の位置づけ・役割の見直し
大幅な権限移譲・関与の見直し**

**制度導入後
大都市の魅力や
競争力を高める
新規施策を続々展開**

【都市の魅力・環境向上の取組】

○都市緑化・ヒートアイランドの緩和

- ・2009年5月に北米で初めて屋上緑化条例を導入
- ・都市の温暖化防止のため建物の規模に応じた緑化比率を市が独自に定める

○フロントストリートウェストにおける 再開発の取組

- ・州法の規定では30mの高さの建築規制
- ・市の判断で180m規模の建築物の建築が可能となった

【国際競争力の強化に向けた経済振興の取組】

○インベストトロントの設置

- ・海外からの投資も含め積極的に外資誘致の施策を展開

【財政の自立性向上】

○新税の導入

- ・土地移譲税と個人車両登録税の導入

『2 「特別自治市」創設に向けて』関連

● 「特別自治市」創設までの間の当面の措置 実行可能な改革例①

基礎自治体優先の原則、補完性・近接性の原理に基づき、現行の指定都市制度下においても、総合的・一体的に事務事業を遂行することができるよう**包括的に権限移譲を行うべき**。

※権限移譲にあたっては、実際分野を横断的に捉えた視点から、**関連する事務のまとまりごとに事務を移譲**すべき。

※権限移譲にあたっては、**移譲事務の財源について全額措置**するべき。

(例) 福祉・衛生分野については、現行制度下においても
66法律 624条項 518事務
の移譲が可能！
(平成21年度指定都市市長会調査による)

(主なもの)

- ・医療法 病院の開設許可事務
- ・薬事法 薬局の開設許可事務
- ・児童福祉法 保育士試験の実施事務
- ・旅館業法 衛生措置に係る基準の設定 など

● 「特別自治市」創設までの間の当面の措置 実行可能な改革例②

指定都市市長会で主張してきた、**現場の実態に基づいた提案項目**

(主なもの)

- ・ 指定都市の区域内における**一般国道**の整備・管理の権限を移譲
- ・ 一級河川等の現行区分を廃止し、**流域が指定都市の区域内で完結する河川**の**管理権限の移譲**
- ・ **都市計画**決定に関する権限の包括的移譲及び都市計画決定における国及び道府県知事の関与の廃止
- ・ 経済産業局が実施する地域の**産業振興関連業務**、**中小企業支援関連業務**（国家的戦略の観点からのものを除く）、**広報啓発・相談業務**の移譲

● 「特別自治市」創設までの間の当面の措置 実行可能な改革例③

新たな大都市制度創設までの間においても、現行の事務配分の特例や、真の分権型社会の実現に向けて新たに道府県から指定都市へ移譲される事務について、必要な財源に関する指定都市への税財政制度上の措置が必要

具体的な税財政制度上の措置案

- ・ **道府県税の一部の税目**（例：個人道府県民税、法人道府県民税及び地方消費税）の課税権を指定都市へ移譲し、指定都市が一元的に賦課徴収
- ・ その上で、各指定都市において**道府県に残された役割に見合った所要額**（又は道府県に代わって指定都市が提供する行政サービスに関わる経費を除いたもの）を交付金として**道府県へ交付**

（考え方）

- ・ **事務配分の特例や事務移譲に伴う必要な財源については、道府県からの移譲が基本**しかしながら、各指定都市の事務移譲の状況により必要な移譲額は異なっており、画一的な税制で事務に見合った財源移転は困難であるため、**各指定都市と道府県との間で財政調整のような補完する制度が必要**
- ・ **地域における事務は、可能な限り住民に身近な基礎自治体が処理する基礎自治体優先の原則から、地域における事務の対価である税の賦課徴収についても、道府県に代わって行政サービスを提供する指定都市が行うべき**
- ・ **そこで、税を一旦指定都市が賦課徴収し、道府県との協議によって（道府県の役割に見合った）所要額を道府県へ交付する制度を構築することで対応**